



МЕХАНІЗМИ ДЕРЖАВНОГО УПРАВЛІННЯ

С. М. Домбровська,
доктор наук з державного управління,
професор кафедри наглядово-профілактичної діяльності
Національного університету цивільного захисту України
(м. Харків)

УДК 378.014 (477)

СУЧАСНІ ТЕХНОЛОГІЇ ВПРОВАДЖЕННЯ ІННОВАЦІЙНИХ ДЕРЖАВНИХ МЕХАНІЗМІВ РЕФОРМУВАННЯ СИСТЕМИ ОСВІТИ В УКРАЇНІ

Проаналізовано теоретичні аспекти формування нових механізмів впливу держави на реформування вищої освіти України, методи подолання бюрократизму у науці та в управлінні нею. Запропоновано механізм упровадження наукових результатів в освітянські стандарти, який сприятиме вдосконаленню навчального процесу.

Ключові слова: вища освіта, реформа освіти, вищі навчальні заклади.

Сучасні політичні та соціально-економічні перетворення в Українській державі ставлять перед освітньою галуззю нові завдання, пов'язані з теоретико-методологічним обґрунтуванням необхідності вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти в країні. Термін “державна політика у сфері освіти”, або “державна освітня політика” почав використовуватися в науковій літературі 60–70-х років ХХ ст., коли освіта почала розглядатися як найважливіший фактор економічного розвитку й соціального прогресу, як сфера, що потребує особливої уваги на загальнодержавному рівні [1, с. 100]. Дослідження історичного досвіду управління освітою й аналіз досліджень вітчизняних і зарубіжних учених, категоріальний аналіз проблеми в науковій літературі дали змогу визначити поняття “державне управління вищою освітою” як організовану самостійну частину загального процесу державного управління, яка включає цілеспрямоване вироблення, прийняття та реалізацію організуючих, регулюючих, координуючих, контролюючих і мотивуючих впливів на сферу вищої освіти. Ці теоретичні моделі та виміри державного управління освітою дають можливість визначити певну логіку пізнання її необхідних умов для вивчення концептуальних засад формування й здійснення державної освітньої політики в Україні.

Необхідність осмислення всіх складових, ключових характеристик та умов функціонування механізмів державного управління в українській освітній системі, а особливо управління розвитком освіти, пояснюється комплексом істотних факторів.

© Домбровська С. М., 2013



Вони пов'язані із загальними трансформаціями в суспільстві, появою нових парадигм управління, зміною ролі освіти в українському суспільстві й новою якістю освітньої системи. Дослідження елементів, факторів, умов і механізмів державного управління розвитком у різних сферах людської життєдіяльності дозволяє виробити загальну стратегію майбутніх перетворень, сформулювати відповідні рекомендації, дати соціальний прогноз позитивних змін.

В останні роки фахівці багатьох галузей гуманітарного та соціального знання — економісти, політологи, соціологи, філософи, історики, педагоги — активно займаються вирішенням різних проблем вищої освіти. Пошук ефективних механізмів державного управління реформуванням вищої освіти, оптимального розподілу повноважень між різними рівнями управління є предметом наукового аналізу теоретиків [2; 3] і управлінців-практиків [1; 4; 5; 6].

Метою статті є аналіз сучасних технологій впровадження інноваційних державних механізмів реформування системи освіти в Україні.

Механізми державного управління мають своєрідні характеристики, обумовлені конкретним суспільним устроєм. Структури стійких соціальних зв'язків у рамках тієї або іншої системи визначаються прийнятою в суспільстві сукупністю інституціональних соціальних норм і засобів соціального контролю, що накладають певні обмеження на зміст і характер соціальних дій і взаємодію людей. Упродовж багатьох років дослідження проблем державного управління були зосереджені на пошуку ідеальної управлінської моделі, що працює незалежно від тимчасового й ситуаційного контексту. Така технократична версія управління сьогодні втрачає домінуюче положення. Нині до числа актуальних напрямків наукових досліджень в освітній галузі необхідно віднести зміну професійних настанов, компетенцій суб'єктів управління; механізми одержання кінцевого результату з найменшими суспільними витратами й втратами; удосконалення управлінських знань і практик у випереджальному режимі щодо внутрішнього й зовнішнього середовища; соціальну відповідальність; збільшення долі аналітичних, інформаційних, прогностичних методів управління як органічної частини духовно-культурної сфери суспільства. Одним із пріоритетних напрямів сучасної державної освітньої політики в Україні є забезпечення рівного доступу до якісної освіти. На різних етапах суспільного розвитку сутність, характер, умови провадження управлінських функцій зумовлювалися певними чинниками, які наближали цей процес до впливу громадськості, віддаляючи від впливу держави, або навпаки — підносили державний контроль на пріоритетне місце, позбавляючи громадськість будь-якої можливості втручатись у діяльність навчальних закладів.

Російські науковці наголошують на необхідності розглядати не механізми управління, а систему механізмів управління, підкреслюючи тим самим використання саме системного підходу в управлінні, який обов'язково передбачає розгляд таких аспектів: структурна побудова; процеси функціонування; процеси розвитку. Виходячи з теорії системного підходу до державного управління і беручи до уваги ситуацію, що склалася з державним управлінням в нашій країні, слід зазначити, що вже сьогодні у цьому питанні негайного вирішення потребує низка завдань методологічного характеру, а саме:

- ґрунтовне дослідження і наукова інтерпретація суперечностей державного управління як специфічного явища суспільного розвитку;
- виявлення, ідентифікація, формалізація та класифікація існуючих суперечностей у державному управлінні за типами, видами, формами тощо;
- дослідження динаміки розвитку суперечностей державного управління та по можливості їх прогнозування;
- обґрунтування дійових методів і засобів розв'язання досліджуваних суперечностей державного управління.

Модернізація системи механізмів державного управління освітою насамперед передбачає впровадження інституту вимірювання та оцінювання результатів



діяльності освітньої галузі, створюючи національну систему моніторингу якості освіти, визначення ефективності управлінських рішень та їх впливу на якість освіти в Україні. Необхідність перегляду реалізованих механізмів в управлінні освітою обумовлена зміною соціальної ролі системи освіти й кризою її результативності. Про зміну ролі освіти в українському суспільстві можна судити з основних позицій освітньої політики. Трансформації, що відбуваються з людиною в результаті одержання освіти, розглядаються як засіб досягнення мети, орієнтованої на деякі життєві перспективи, оцінюються з позиції корисності. Диверсифікованість освітніх послуг і розмаїтість їх якості повинні сприяти свободі вибору людиною індивідуальної освітньої траєкторії, проектування нових властивостей освітньої системи, впровадження відповідних планів, програм розвитку в практику, і це об'єктивна необхідність. Досягнення необхідної якості освіти нині вимагає управлінського втручання в розвиток вітчизняної освіти. Варто визнати, що, незважаючи на певні позитивні результати, еволюційний рух освітньої системи відстає від сучасних потреб соціуму [6, с. 157].

При цьому потрібно відзначити, що консерватизм освітньої системи практично виключає можливість проектування соціально затребуваного розвитку всередині самої системи. Стійкі позитивні зміни в освіті можуть відбуватися, якщо їхнє проектування здійснювалося в широкому соціальному контексті, з використанням методів і засобів комплексу наук, тому що традиційна опора тільки на досягнення педагогічної науки у виборі напрямків розвитку освіти, що превалювала в попередні роки, сьогодні показала свою неспроможність. Очевидно, що досягнення нової якості вітчизняної освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значимих змін у системі, процесах, механізмах державного управління освітою. Управлінський ресурс суспільства в освіті став визначальним для стійкого розвитку. Щодо управління в освіті, особливу актуальність сьогодні набувають питання визначення складу й рольових позицій суб'єктів управління розвитком, соціальних взаємодій різнопланових груп зацікавлених сторін, інституціональних форм участі громадськості в управлінні розвитком, ефективних технологій соціального проектування розвитку, можливостей оцінок ефективності управління й низки інших проблем. Останнім часом розвинене партнерство як одна із форм взаємодії стало необхідністю не тільки для розвитку, але й для функціонування освітньої системи, причому соціальне партнерство почало проникати й в управління освітою. Процеси перебудови, ініційовані наприкінці минулого сторіччя, змінили відносини в усіх виробничих сферах, відносини з органами влади, способи господарювання у сфері освіти. Сьогодні поштовхом до пошуку механізмів участі суспільства у вирішенні низки проблем освітніх установ послужили об'єктивні значні фінансово-економічні зміни в країні та в освітній системі. Тому пройшла "реанімація" формально створених колись опікунських рад, з'явилися практики залучення громадськості до управління освітою. Однак видимість взаємодії зацікавлених груп і осіб тільки в економічній площині означає певне спрощення й перекручування цінності й змісту розвитку соціальних відносин і взаємодій в освіті та в її управлінні. Завдання залучення широких соціальних груп в освітню сферу та розширення змісту соціальних відносин в освіті розглядається в основному з двох позицій. По-перше, широке залучення до управління освітньою системою та її підсистемами — це принципова зміна парадигми управління розвитком. Не можна вирішувати проблеми розвитку освіти, вирішуючи тільки проблеми самої освітньої системи. Необхідно навчитися формулювати результати освіти не тільки в контексті "знань, умінь, навичок", але й щодо розвитку країни, регіону, території. Розвиток суспільних відносин і взаємодій в освітній сфері означає, головним чином, перехід до реальної практики управління, заснованого на паритетних принципах партнерства з іншими суб'єктами.

Друга позиція, найбільш приваблива для освітньої системи, пов'язана з розширенням економічних можливостей для розвитку тієї або іншої її частини. У цьому випадку позаосвітні суб'єкти відносин і взаємодій розглядаються як спонсори,



меценати, опікуни. Характер відносин із працею, що сьогодні має місце в українській освіті, дозволяє назвати такі відносини партнерськими, тому що вони реалізуються із серйозними порушеннями всіх принципів партнерства. Такі відносини, за великим рахунком, не можуть бути віднесені ні до комерційного партнерства (освіта найчастіше тільки “споживає” ресурси партнера), ні до соціального, тому що процес досягнення певних спільних умов й узгодження інтересів нерідко відсутній або має односторонній характер. Проте зацікавленість освітньої системи в такому партнерстві все-таки змушує представників системи освіти входити в договірний процес, навчатися йому, надавати партнерству цивілізовані форми. Масштабні вкладення у вищу освіту забезпечуються передусім залученням до її фінансування бізнесу і промисловості.

Як показує дослідження, входження національної вищої школи в європейський освітній простір в умовах стрімкої інформатизації та глобалізації міжнародного середовища спонукає до підготовки фахівців з вищою освітою нової генерації, здатних ефективно працювати в різних сферах господарчого комплексу країни. Це вимагає істотного підйому рівня підготовки студентів на інноваційній основі шляхом проведення глибоких змін у системі їх навчання. Проте система державного управління підготовкою спеціалістів, на думку провідних учених і практиків, має істотний недолік — відсутність сучасних інноваційних механізмів впливу, а отже, — незадовільне управління навчальним процесом [4, с. 57]. Формування комплексу інноваційних механізмів державного управління підготовкою студентів стає актуальним завданням, тому що вони сприяють розвитку пріоритетних напрямів державно-управлінської науки та освіти, приведення їх у відповідність до сучасних світових досягнень. У комплексі цих механізмів центральне місце займають державні стандарти вищої управлінської освіти, які є обов’язковими для вищих навчальних закладів усіх форм власності та підпорядкування. З огляду на це, метою державної політики повинно стати вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти в умовах входження України у світове освітнє та інформаційне середовище. Але, як показує проведений аналіз, досягнення цієї мети передбачає вирішення таких завдань:

1. Визначити напрями вдосконалення механізмів державного управління системою вищої освіти.
2. Узагальнити досвід надання освітніх послуг і застосування сучасних механізмів державного управління освітою в розвинених країнах світу.
3. Оцінити роль освіти в підвищенні конкурентоспроможності людини на ринку праці та з’ясувати специфічні особливості сфери вищої освіти як об’єкта державного управління.

За цілком слушним твердженням групи експертів Світового банку, вища освіта є визначальною для економічного і соціального розвитку, тому що установи вищої освіти несуть основну відповідальність за озброєння людей передовими знаннями та майстерністю, необхідними для відповідальної діяльності в державному управлінні, бізнесі тощо. Ці установи виробляють нові знання за допомогою наукових досліджень, слугують провідниками для передачі, адаптації та поширення знань, що продукуються в усьому світі, й підтримують уряд і бізнес порадами та консультаціями. У більшості країн світу установи вищої освіти відіграють також важливу соціальну роль у формуванні національної ідентичності країни й створенні умов для плюралістичних дискусій [6, с. 34]. Заслугує на увагу і зроблений ними висновок про те, що освіта продукує знання, вміння, цінності і відносини. Вона дуже важлива для громадського порядку і громадянства, безперервного економічного піднесення та скорочення бідності. Освіта стосується також культури: вона є головним інструментом поширення досягнень людської цивілізації. Ці численні завдання роблять освіту ключовою цариною державної політики в усіх країнах.

Таким чином, можна стверджувати, що управління вищою освітою — важлива соціокультурна функція держави, що визначає перспективи розвитку суспільства,



і держава зобов'язана зберігати регулюючий і підтримуючий вплив у цій сфері. Принципова відмінність державного регулювання вищої освіти в сучасних умовах полягає в переході від управління діяльністю до управління процесами. Однак практика організації державного регулювання вищої освіти свідчить про переважне прагнення до безпосереднього управління. Як наслідок контролю, що підсилюється, у різних його проявах автономія ВНЗ фактично має обмежений характер. Однак держава завжди приділяла особливу увагу системі освіти. Остання в різних соціально-економічних та соціокультурних умовах виконує соціальне замовлення на формування особистості. Система освіти отримує державне замовлення на формування певного типу особистості, що і пояснює пильну увагу держави до системи освіти. Управління системою освіти держава здійснює через державну освітню політику [3, с. 57].

Уряд незалежної України усвідомлює необхідність проведення реформ в освітній галузі, які покладено в основу рішучої зовнішньої політики держави, спрямованої на інтеграцію вітчизняної системи освіти і науки в європейський простір. Модернізація освітньої системи вищої школи виступає як сукупність принципів і способів дій, спрямованих на організацію ресурсів вищої школи з метою формування, підтримки й розвитку освітніх цінностей і ідеалів, норм, правил і процедур, здатних забезпечити цілісність і стійкість розвитку вищої освіти, відповідно до цільових установок суспільства. Цілком очевидно, що досягнення нової якості української освітньої системи, її стійкий розвиток неможливі без настільки ж значимих змін у ній, у процесах і механізмах управління розвитком [2]. Трансформаційні процеси, що відбуваються в Україні, демократизація суспільства взагалі й управлінських систем зокрема призвели до того, що розробка програм розвитку освіти (практично на всіх рівнях) перестала бути винятковою функцією лише систем управління. Управлінський ресурс суспільства в освіті став визначальним для стійкого розвитку управлінського об'єкта. Однак реалізовані соціальні механізми управління у вітчизняній освіті не відповідають об'єктивним сучасним потребам населення країни й не сприяють соціально доцільному, стійкому розвитку освітньої системи в цілому і її підсистем. Це виражається в тому, що:

— існуючі практики управління розвитком української освітньої системи на всіх рівнях орієнтовані на задоволення корпоративних інтересів і не відбивають реальних потреб суспільства та держави;

— соціальні механізми управління, що знайшли практичну реалізацію в деяких сферах діяльності, слабо адаптовані до умов української освітньої системи, що продовжує втримувати пріоритети економічних методів управління освітою, підсилювати конфлікт між проєктованими змінами в освіті й актуальними соціальними завданнями освіти, реальними освітніми потребами населення;

— загальнокультурні технології соціального проєктування в управлінні слабо адаптовані до процесів управління стійким розвитком, особливо в українській освіті.

Таким чином, механізм організації людських, інформаційних, матеріальних і фінансових ресурсів задля функціонування й розвитку системи вищої освіти є освітнім менеджментом, ядро якого становлять соціальні технології вибору пріоритетів розвитку, компромісних рішень, що забезпечують максимальну реалізацію інтересів різних суб'єктів освітньої діяльності й справедливий розподіл фінансових витрат між ними, технології вибору критеріїв оцінки ефективності використання ресурсів, наявних у сфері вищої освіти. Однак існує проблема методології вдосконалення механізмів державного управління освітньою галуззю. Суть концепції державного управління наукою й освітою полягає в тому, що одним із її вихідних положень є те, що науку й освіту ми розглядаємо як невід'ємні складові єдиного об'єкта управління. Отже, поєднання в одному міністерстві (Міністерству освіти і науки України) і освіти, і науки є абсолютно правильним, потенційно потужним рішенням, яке може дуже результативно спрацювати й реалізувати повною мірою можливості міністерства, якщо не тільки підпорядкувати



йому науковій організації, але й посилити їх технологією управління. Однак нинішній стан управління, коли результати наукових досліджень — нові доктрини, концепції, розробки, рекомендації тощо — практично не залучаються до розроблення освітянських стандартів, а наукові звіти, дисертації, які містять ці результати, осідають на полицях, покриваються пилом й поступово знищуються часом, — слід визнати незадовільним. Якщо звернутися до аналізу звітів про НДР, дисертацій, то можна констатувати, що вони формально містять такі розділи і документи, як висновки, реферати, автореферати, в яких виокремлюється одержаний приріст знань. Але механізму, який забезпечив би реальне, а не формальне впровадження наукових результатів в освітянські стандарти, все ще бракує, і ці результати, як правило, до них не потрапляють. Отже, необхідно розробити такий механізм, забезпечити обов'язкове включення відповідних положень, отриманих науковцями, в ОКХ і ОПП, а також відповідно — у фундаментальні або професійно-орієнтовані блоки навчальних планів. Для цього проводиться системний аналіз проблеми та визначаються організаційно-правові заходи з її розв'язання.

Таким чином, у сфері державного управління наукою й освітою головним завданням, як зазначалося вище, є поєднання наукового результату з освітянськими стандартами. У такий спосіб можна виділити сфери зусиль провідних учених, які повинні задавати методологію, і молодих засновників шкіл, і учнів. Звідси — наукові плани, оптимальне поєднання теоретичних і прикладних аспектів наукової роботи і т.ін.

Шляхами розв'язання цієї проблеми можуть бути юридичні заходи із розроблення (коригування) відповідних положень, відповідних інструктивно-методичних матеріалів щодо нормативного закріплення за науковцями і відповідними працівниками освіти обов'язку включати до освітянських стандартів відповідні наукові положення, зробивши це основним критерієм суспільного визнання одержаних наукових результатів; організаційно-структурні заходи із підпорядкування наукових організацій Міністерству освіти і науки України та ін. Тому існує принципова можливість подолати бюрократизм у науці та в управлінні нею. Запропонований механізм упровадження наукових результатів в освітянські стандарти сприятиме тому, щоб ці результати стали практичним надбанням широких верств населення, що здобуває освіту. В Україні приділяється велика увага формуванню стратегії держави в галузі освіти. Розвиток освіти у нашій державі не слід розглядати тільки з потреб сучасного трансформаційного суспільства. Реформування повинно проводитись у напрямку моделі нового століття, враховувати як національні традиції культури та освіти, так і сучасні позитивні світові тенденції розвитку освіти. Ці тенденції необхідно пов'язувати з сильною соціальною політикою держави в галузі освіти [5, с. 97]. Пріоритетна увага держави до освіти, її повноцінна бюджетна підтримка повинна відповідати реальним потребам сучасної та майбутньої України. Саме цілеспрямована державна освітня політика може сприяти зростанню добробуту кожного громадянина і конкурентоспроможності всієї країни. Державна освітня політика буде ефективною тільки тоді, коли вона розроблятиметься і проводитиметься в поєднанні з активною інноваційною політикою країни. Вища освіта повинна брати активну участь у створенні конкурентоспроможної інфраструктури — технопарків, інноваційних центрів тощо. Реальна пріоритетність освіти в цілому та її важливої підсистеми (вищої освіти) повинна визначатися двома факторами: з одного боку, — суспільством і державою, з іншого — освітянською громадськістю. До того ж необхідно, щоб ці два фактори взаємодоповнювали один одного. Суспільство повинно розглядати освіту як національне багатство, вводить її в перелік основних пріоритетів, об'єктів першочергової підтримки і т. ін. Зі свого боку, освітянська громадськість повинна зосередити увагу на розробці конструктивних і реальних пропозицій та програм щодо оновлення і розвитку системи вітчизняної освіти.



Список використаних джерел

1. *Майборода, В. К.* Становлення і розвиток вищої педагогічної освіти в Україні (1917–1992) [Текст] / В. К. Майборода. — К. : Либідь, 1993. — 230 с.
2. *Тімар, Т. Б.* Як домогтися досконалості в освіті [Текст] / Т. Б. Тімар, Д. Л. Кірк ; [пер. з англ. А. Кам'янець ; наук. ред. П. Хобзей]. — Львів : Літопис, 2004. — 174 с. — (Освіта)
3. *Яременко, Л. М.* Роль і місце вищої освіти в забезпеченні конкурентоспроможності та інноваційного розвитку національної економіки [Текст] / Л. М. Яременко // Економічний вісник університету : зб. наук. пр. учених та аспірантів / голов. ред. Т. М. Боголіб. — Вип. 4. — 2007. — С. 52–58.
4. *Григанська, С. В.* Розробка заходів розвитку вищої освіти в Україні [Текст] / С. В. Григанська // Держава та регіони. Сер.: Державне управління. — 2008. — № 2. — С. 50–54.
5. *Карпунова, Н. Г.* Зміна парадигми освіти в умовах глобалізації сучасного суспільства — потреба часу [Текст] / Н. Г. Карпунова // Вісник Луганського національного педагогічного університету ім. Т. Шевченка. Сер. Педагогічні науки. — Луганськ, 2009. — № 8, ч. 1. — С. 95–99.
6. *Сарасон, С.* Політичне провідництво і можливі невдачі в реформуванні освіти [Текст] / С. Сарасон ; [пер. з англ. Г. Пехник]. — Львів : Літопис, 2004. — 170 с. — (Освіта)

*Рекомендовано до друку кафедрою наглядово-профілактичної діяльності
Національного університету цивільного захисту України
(протокол № 8 від 19 березня 2013 року)*

Підписано до друку 01.03.2013

Домбровская С. Н. Современные технологии внедрения инновационных государственных механизмов реформирования системы образования в Украине

Проанализированы теоретические аспекты формирования новых механизмов влияния государства на реформирование высшего образования Украины, методы преодоления бюрократизма в науке и управления ею. Предложен механизм внедрения научных результатов в образовательные стандарты, который оказывает содействие усовершенствованию учебного процесса.

Ключевые слова: *высшее образование, реформа образования, высшие учебные заведения.*

Dombrovska, S. M. Modern Technologies of Innovative State Mechanisms Introduction of Reformation of the System of Education in Ukraine

The theoretical aspects of forming new mechanisms of influence of the state on reformation of higher education of Ukraine are analyzed, methods of overcoming of bureaucratism in science and its management. The mechanism of implementation of scientific results in educational standards is offered, which will facilitate the improvement of educational process.

Keywords: *higher education, educational reform, higher educational establishments.*

